DOCUMENT RESUME

ED 442 418 HE 033 016

AUTHOR	Cardiel, Hugo Casanova
TITLE	Politicas y Gobierno de la Educacion Superior En American Latina. (Policies and Governance of Higher Education in Latin America). Texas Papers on Latin America. Paper No. 99-02.
PUB DATE	1999-11-00
NOTE	10p.
AVAILABLE FROM	For full text: http://www.lanic.utexas.edu/ilas/tpla/9902.html.
PUB TYPE	Reports - Descriptive (141)
LANGUAGE	Spanish
EDRS PRICE	MF01/PC01 Plus Postage.
DESCRIPTORS	*Educational Policy; Educational Trends; Foreign Countries; *Governance; Government School Relationship; Higher Education; *International Education; Policy Analysis; Politics of Education
IDENTIFIERS	*Latin America

ABSTRACT

Higher education is undergoing a complex process of transformation at the international level. This transformation is based especially in the fields of policies and governance of higher education institutions. In Latin America this trend has been growing since the 1980s, and higher education is undergoing a strong modification in its processes and structures. The first part of this essay offers a conceptual framework about the policies and governance of higher education from a comparative perspective. The second part examines the changing trends in Latin America and examines the cases of six higher education systems. The final portion of the essay addresses perspectives and future trends. (Contains 38 references.) (Author/RH)

Reproductions supplied by EDRS are the best that can be made
from the original document.

HE

Texas Papers on Latin America
Paper No. 99-02

Políticas y gobierno de la educación superior en América Latina

by
Hugo Casanova Cardiel (1)
hugoc@mail.utexas.edu
UNAM/University of Texas at Austin

ED 442 418

BEST COPY AVAILABLE

U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION
Office of Educational Research and Improvement
EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)
This document has been reproduced as received from the person or organization originating it.
Minor changes have been made to improve reproduction quality.
Points of view or opinions stated in this document do not necessarily represent official OERI position or policy.

HE 033016

H. CASANOVA

HE

Texas Papers on Latin America
Paper No. 99-02

Políticas y gobierno de la educación superior en América Latina

by
Hugo Casanova Cardiel (1)
hugoc@mail.utexas.edu
UNAM/University of Texas at Austin

Abstract

Higher education is undergoing a complex process of transformation at the international level. This transformation is based especially in the fields of policies and governance of higher education institutions. Since the 1980s in Latin America that trend has been growing, and higher education is undergoing a strong modification in its processes and structures.

The first part of this essay offers a conceptual framework about the policies and governance of higher education in a comparative perspective. The second part examines the changing trends in Latin America and shows the cases of six higher education systems. The last part addresses perspectives and future trends.

A lo largo de las últimas dos décadas los sistemas de educación superior en numerosos países de todo el mundo han enfrentado una notable redefinición. En tal período diversos indicadores cuantitativos y cualitativos de la educación superior se han visto modificados dando un nuevo perfil a las instituciones que conforman tal nivel educativo. Factores críticos como el acceso de los estudiantes, la formación de los académicos y la producción del conocimiento científico, así como el gobierno académico y la administración profesional, (ALTBACH, 1999) entre otros, han sufrido importantes cambios que dan forma a una nueva etapa en el ámbito de la educación superior. Los procesos de transformación han alcanzado la esencia misma de las instituciones universitarias y estas han sido objeto de una serie de cuestionamientos estructurales acerca de sus fines y del cumplimiento de sus responsabilidades. Este último aspecto es uno de los que han merecido especial atención a lo largo de estos años y acaso el que ha generado mayores presiones hacia las instituciones de educación superior (GUMPORT y SPORN, 1999).

En América Latina tales tendencias se han expresado de una manera singular y durante los ochenta y los noventa hemos asistido a importantes procesos de transformación articulados a las condiciones contextuales específicas de cada país. Así, las acciones concretas de cambio han tenido diferentes resultados y, mientras en algunos casos han dado lugar a mejoras efectivas, en otros constituyen motivo de controversia.

Al igual que los sistemas de educación superior de otras latitudes, los sistemas latinoamericanos se caracterizaron en su historia reciente por dos factores: expansión y diversificación. Luego de la posguerra inició un proceso de crecimiento de la matrícula estudiantil, así como de la infraestructura académica y física; en ese sentido, entre las décadas de los cincuenta y los noventa la tasa de escolarización superior pasó del 2 al 18 por ciento, es decir, de 270 mil alumnos a 8 millones. A su vez, las instituciones pasaron de alrededor de 75 en inicios de los cincuenta, a 700 en los noventa. (BRUNNER, et al., 1994). Asimismo, en las décadas a que se hace referencia se transitó desde modalidades con un alto grado de homogeneidad a la conformación de conjuntos universitarios diversificados por su origen, composición, modalidades y funciones. Lo anterior incluyó, entre otros factores, una mayor presencia de las instituciones privadas de educación superior, el ascenso de nuevas modalidades de educación superior universitarias y no universitarias, el surgimiento de nuevos campos de enseñanza, así como el desarrollo de la investigación y la difusión.

Sin embargo, a lo largo de los ochenta y los noventa las naciones latinoamericanas enfrentaron graves crisis económicas -y en no menor medida crisis políticas- que ejercieron un serio impacto en todos los ámbitos sociales. Durante esta etapa de restricciones financieras y de complicados procesos de democratización, las instituciones de educación superior en América Latina experimentaron grandes cambios en su papel como partícipes en los procesos de crecimiento económico y de desarrollo tanto individual como social. (RODRÍGUEZ, 1998).

Resulta pertinente señalar aquí una primera previsión relativa a la enorme complejidad de América Latina, ya que no obstante los procesos históricos y culturales que comparten las distintas naciones, estas se caracterizan por su diversidad y especificidad. Eso es un hecho que no puede ignorarse al abordar desde una perspectiva comparada la problemática educativa de la región y, en particular, al hacer referencia al desarrollo de las políticas y el gobierno en el ámbito educativo superior.

Los estudios comparados en la educación superior: perspectivas de análisis

Entre las distintas formas de aproximación analítica al campo de estudios sobre la educación superior destaca la perspectiva comparada. De manera concreta, tanto en el ámbito global, como en el latinoamericano, algunas de las contribuciones más influyentes sobre el tema de las políticas y el gobierno de la educación superior y sus instituciones, se sustentan en la comparación como estrategia metodológica (CLARK, 1983, BRUNNER, 1994, COURARD, 1993, KENT, 1996).

El uso de perspectivas comparadas de análisis implica sin embargo, condiciones preliminares para abordar una realidad tan compleja como la educativa (RAVENTÓS, 1990) y como las singulares instituciones universitarias. Así, aunque es posible aludir a ciertos rasgos que van conformando una idea de universidad a través de su devenir histórico, dicha institución tiene un carácter contingente que la articula a su tiempo y a su espacio (RIBEIRO, 1996). En otras palabras, la comparación ha de considerar que aún tratándose de la misma institución la dimensión temporal la hace diferente. En suma, como otros hechos sociales, la problemática universitaria sólo es comprensible a partir del análisis y comprensión de su propio contexto social e histórico.

Acerca de las políticas y el gobierno universitario es menester considerar de manera adicional, algunos factores que están relacionados con su ejercicio y que inciden en el planteamiento de conceptos y explicaciones de causalidad sobre ese campo. Así, cualquier aproximación analítica ha de asumir la diversidad de las instituciones de educación superior a nivel internacional, e incluso la variedad de éstas en los niveles nacional, regional y local. De igual manera, resulta esencial considerar las modificaciones que el propio diseño de las políticas y el ejercicio del gobierno va sufriendo en la vida de cada institución, así como las mezclas en una misma institución de diferentes modalidades políticas y de gobierno (RHOADES, 1992).

A nivel internacional es posible ubicar tres esquemas para analizar el ejercicio de la autoridad en el ámbito educativo superior: a) europeo continental, el cual combina la autoridad de la corporación de los profesores con la burocracia estatal; b) británico, que da cabida a la autoridad de la corporación de los profesores con una modesta influencia de los comités de supervisión y de los administradores; y c) estadounidense, que mezcla una menor autoridad de los profesores frente a los influyentes comités de supervisión y la administración. Se señala también una forma característica de las instituciones japonesas, en la cual se mezclan las tradiciones imperiales -dando un resultado similar al modelo europeo- con un sistema privado que es similar al esquema estadounidense (CLARK, 1983). El caso de América Latina puede ser considerado como una variante del modelo europeo continental en la que ha tenido una mayor presencia la autoridad corporativa de las instituciones -vinculada a los redes políticas de presión- y donde se ha manifestado un mayor grado de diferenciación de la educación superior (BRUNNER, 1994)

Ha de considerarse que los estudios comparativos sobre América Latina y el Caribe son relativamente recientes y que de manera paralela al desarrollo de trabajos elaborados bajo condiciones de sistematicidad y rigor en el tratamiento de la temática de las políticas comparadas, existen otras interpretaciones que, surgidas de los propios actores de los procesos de decisión en la educación superior, no rebasan el nivel descriptivo o de promoción oficial. En síntesis, los estudios en torno al ángulo aquí abordado se encuentran en una fase de desarrollo e indagación sobre las peculiaridades de los conjuntos educativos superiores de la región así como de sus instituciones.

Aunque no es el propósito de este trabajo presentar una interpretación teórica acerca de las políticas y el gobierno de la educación superior, si es pertinente en cambio delinear algunos referentes conceptuales sobre tal temática. Acerca de las políticas de educación superior, ya COX (1993) ha desarrollado un pertinente acercamiento para sustentar conceptualmente el proyecto de políticas comparadas en América Latina. Dicho autor señala en sus conclusiones,

"...el accionar gubernamental en el ámbito de la educación superior en términos de `policies´ es un fenómeno relativamente nuevo en Latinoamérica. Ello pone en primer plano las estructuras, procesos y saberes especializados en la formulación y ejecución de políticas para el sector. Las distinciones y categorías organizadas en torno a los tres grandes momentos de una política -generación, ejecución, efectos- aquí introducidas, buscan ser herramientas para su comprensión".

A su vez el término gobierno de la educación superior plantea también algunas dificultades en lo relativo a su alcance y sentido (CASANOVA 1996). Baste señalar al respecto, que pese al sentido instrumental y técnico con que algunos autores aluden a los conceptos de gobierno, gestión o administración, aquí se utiliza para describir en un sentido general, la conjunción de procesos de organización y dirección en el ámbito educativo superior; la distribución y ejercicio de la autoridad y; la relación entre el conjunto institucional y los niveles de gobierno en los niveles local o nacional (HARMAN, 1992).

En cuanto al nivel general de articulación y coordinación de los conjuntos de educación superior, un referente clásico es el constituído por los estudios comparatistas de CLARK (1983), quien sostiene que tales conjuntos pueden ser analizados a partir de su ubicación en lo que denomina como triángulo de coordinación. Dicho autor sitúa en los vértices al Estado, al mercado y al sistema profesional (también denominado como oligarquía académica).

En el nivel de las instituciones de educación superior a su vez, las interpretaciones analíticas sobre los procesos de gestión, se han centrado en los llamados modelos de gobierno, el burocrático, el colegiado, el político, y el de anarquía organizada (CASANOVA, 1999). Tales modelos, que tienen una función eminentemente analítica, han sido interpretados ampliamente por CLARK (1983) quien integra algunos de los rasgos de dichos modelos a lo largo de los diferentes niveles de autoridad en los conjuntos de educación superior, el departamento, la facultad, la institución, el multicampus, el gobierno local y el gobierno nacional.

Una importante derivación analítica, es la que aborda los contenidos simbólicos de la gestión en las instituciones de educación superior. Cuestionando el carácter racional y objetivo de las organizaciones universitarias se señala que tales organizaciones son construcciones sociales y entidades subjetivas. En tal sentido, se enfatiza el estudio de la cultura organizacional, de los mitos y de los lazos simbólicos que supone la gestión universitaria (CLARK, 1983, TIERNEY, 1991).

Las aportaciones de Clark al estudio de las formas y niveles de autoridad en los sistemas universitarios no han estado exentas de cuestionamientos. Es el caso de RHOADES, (1992) quien sostiene que el análisis de la estructuración simbólica o la construcción social de la legitimidad del sistema es insuficiente, ya que no incluye que las estructuras organizacionales formales, y la organización de la autoridad y el gobierno, son formadas por el ambiente normativo de las organizaciones, así como por estructuras y patrones de autoridad legitimados y sancionados como racionales. Existe una contínua construcción y reconstrucción del contexto organizacional y de las relaciones de autoridad. La autoridad no está basada objetivamente en la posición o en los recursos políticos, sino que es negociada y creada subjetivamente. Asimismo, la legitimidad de la autoridad puede ser estructurada con base en el contexto de las clases sociales o el estatus de los grupos de interés externos a la academia.

Una sugerente tendencia de análisis es la de VAN VUGHT (1988), quien alude a una redefinición de las formas de autonomía institucional bajo el concepto de autorregulación. De acuerdo con tal concepción, los Estados nacionales han venido planteando nuevos mecanismos de coordinación hacia las universidades e impulsando una mayor competencia entre éstas. En esta perspectiva, se habla de la emergencia de un esquema de supervisión estatal en el cual el Estado se aleja del control directo, manteniendo una posición externa con influencia en favor de la calidad académica (NEAVE y VAN VUGHT, 1994). Tal hecho, de manera paradójica, no ha representado mayores dosis de autonomía sino por el contrario su restricción. En tal sentido, la literatura especializada sugiere un aumento de la autoridad burocrática y de la autoridad política

en la conducción de la educación superior (RHOADES, 1992).

En consecuencia, las interpretaciones analíticas sobre el tema, han de considerar la diversidad nacional e internacional, así como el carácter contingente de los procesos de la educación superior en la región. Sin embargo, en el empeño por lograr una aproximación analítica a la temática aquí abordada, resulta fundamental reconocer también algunos rasgos comunes acerca de los mecanismos de coordinación de los diversos conjuntos superiores, así como de las características de la gestión en las propias instituciones.

Políticas y gobierno de la educación superior

La heterogeneidad que caracteriza a los conjuntos e instituciones de educación superior en América Latina y el Caribe, se refleja obviamente en sus políticas y en su gobierno. Entre los diferentes conjuntos nacionales, así como entre las propias instituciones de cada país, se percibe una enorme diversidad en las formas y modalidades que asume el ángulo correspondiente a la formulación e implantación de las políticas. Asimismo, además de la mezcla de diferentes modalidades de gobierno aun en una misma institución, debe considerarse que tanto en el nivel de los sistemas, como en el de las instituciones, el ejercicio de la gestión ha ido sufriendo relevantes modificaciones durante la última década.

Atendiendo al ya descrito triángulo de la coordinación los conjuntos nacionales de América Latina y el Caribe han tendido a estar situados en la línea Estado-oligarquía académica y, desde los ochenta, han recibido una fuerte presión gubernamental para involucrarse en la dinámica del mercado (COX, 1993). No obstante, aunque pueden observarse algunos rasgos propios de la coordinación política, burocrática, profesional y del mercado, existentes en los países desarrollados, los conjuntos latinoamericanos presentan características peculiares de coordinación.

Así, algunos de los rasgos que comparten los conjuntos de educación superior de la región son, a) Control burocrático, mediante el cual el Estado mantiene una fuerte presencia de regulación global y de control burocrático, sostiene financieramente a las universidades públicas y éstas gozan de autonomía académica y administrativa; b) Dualismo público-privado, en el cual el Estado regula la existencia de instituciones públicas y privadas; y c) Poder institucional-corporativo, que implica el ejercicio de un poder sustentado en las posibilidades corporativas de las propias burocracias institucionales, de los gremios y sindicatos docentes y administrativos, así como de las organizaciones estudiantiles. (BRUNNER, et. al., 1994).

A nivel de las instituciones la problemática de la gestión asume distintas modalidades que se corresponden con temas como el sector y el nivel en el cual se ubican, su disponibilidad de recursos y las condiciones de su entorno entre otras. Aunque existe una gran variedad en cuanto a las formas de gobierno y a la implantación de las políticas en el sector universitario, las interpretaciones actuales están situadas en términos discursivos en torno a la eficiencia en la construcción y la ejecución de las decisiones (GARCÍA GUADILLA, 1994). Así, mientras las modalidades de autoridad burocrática han tendido a incrementarse, las formas colegiadas de gobierno han sufrido un proceso de refuncionalización sólo contenido por la necesidad de legitimación del gobierno universitario.

En el nivel institucional principalmente, las decisiones se han desplazado en buena medida a la competencia de cuadros administrativos, así como de expertos en planificación y evaluación, quienes llegan a imponer su racionalidad sobre la propia lógica del trabajo académico (CARNOY, 1987). Por otro lado, factores como el tradicional corporativismo de los sectores universitarios -sindicalismo académico y administrativo, movimientos estudiantiles- en la región, han sido enfrentados por los gobiernos nacionales desde una lógica política que ha tendido a ignorar los efectos en el ámbito académico de las propias instituciones. En suma, las interpretaciones internacionales acerca de un incremento de la autoridad burocrática y de la autoridad política en detrimento de la autoridad académica en la conducción de la educación superior, parecen confirmarse en el ámbito de la región.

Los problemas en el ámbito de la educación superior son complejos y por momentos parecen irresolubles. En tal sentido, resulta pertinente aludir a los cuatro aspectos críticos descritos en el documento final de Políticas Comparadas coordinado por Brunner (1994): desajustes estructurales; parálisis institucional; mal funcionamiento de los sistemas; y agotamiento del modelo de coordinación y financiamiento de las instituciones. Tales aspectos por supuesto, se manifiestan en distinta medida en los diversos conjuntos superiores e instituciones y, mientras en algunos casos han encontrado intentos de reforma por parte de los gobiernos nacionales, en otros son las propias instituciones las que han desarrollado procesos de reforma. Es imposible dejar de señalar que en otros casos sencillamente aún se esperan voluntades para emprender procesos de cambio.

Si bien las reformas emergentes en la región han tendido a redefinir las formas de financiamiento (nuevos mecanismos de distribución y diversificación de fuentes) y han dado lugar a la creación de múltiples mecanismos y entidades de evaluación y acreditación, resulta ciertamente discutible que estas reformas estén desplazando los tradicionales mecanismos de coordinación burocrática, corporativa y política. Existen desde luego profundas transformaciones en dichas formas de coordinación; sin embargo, bajo la racionalidad formal de las reformas también podrían quedar fortalecidos los esquemas tradicionales de coordinación (PÉREZ, 1994). Se carece de estudios sistemáticos que aborden hechos como el surgimiento de órganos intermedios de supervisión y de control, o el manejo político/burocrático de los procesos de evaluación y de asignación de recursos, así como el impacto de éstos en las formas tradicionales de coordinación, y el real cumplimiento de criterios de calidad y eficiencia. En suma, se requiere, al igual que en otros ángulos de la temática de la política y gobierno de la educación superior, realizar mayores análisis que permitan elaborar planteamientos de orden general en la región.

Sin el ánimo de presentar una descripción exhaustiva, resulta indispensable abordar algunos de los rasgos principales de los conjuntos de educación superior de algunos países; se trata de los más amplios en términos cuantitativos y de los más complejos en términos cualitativos. Aunque seguramente se podrán establecer analogías entre las características de las reformas emprendidas en los países reseñados y las del resto de los países de la región, no sobra reiterar que cada conjunto educativo superior responde a las condiciones de su propio entorno y desarrollo.

1) México. Al igual que en otros sistemas de educación superior, en México se vivió a partir de los setenta un amplio proceso de cambio que implicó crecimiento y diversificación. El proceso de crecimiento sin embargo, fue contenido en los ochenta en que las políticas gubernamentales optaron por fórmulas restrictivas acompañadas de un proceso de diversificación del sistema.

Desde los ochenta y de manera particular en los noventa las políticas y el gobierno de la educación superior han experimentado profundos cambios. Tanto en el nivel del conjunto, como en el de las propias instituciones, el gobierno nacional ha impulsado diversas modificaciones que pueden enmarcarse en la perspectiva modernizadora de la educación superior. La transformación del sector se ha sustentado de manera esencial en disposiciones y procedimientos de regulación que promueven la incorporación de los esquemas delineados en su mayoría desde el propio gobierno nacional (RODRÍGUEZ, 1998). Así, a través de los instrumentos de la administración pública -como el llamado "sistema nacional de planeación democrática", implantado constitucionalmente en 1982- los sucesivos gobiernos nacionales han impulsado diversas modificaciones tendientes a la modernización de la educación superior en al menos dos sentidos:
a) Redefinición financiera y diversificación. La asignación de recursos a las instituciones ha sido orientada hacia criterios de racionalización y supervisión, buscando propiciar un cambio en las formas de asignación de tipo incremental de los presupuestos y la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento. Asimismo, se ha estimulado ampliamente el crecimiento de la educación superior privada y la diversificación del sistema;
b) Control burocrático y político. Se ha impulsado el surgimiento de numerosos mecanismos de control (creación de organismos como la la Comisión Nacional de Evaluación CONAEVA y de procedimientos diversos de evaluación de la educación superior, del gasto, de las instituciones, de la investigación y la docencia, y de prácticamente todas las actividades institucionales) (KENT y DE VRIES 1994). Es menester apuntar que tales tendencias son de orden general, que en algunos casos se han mantenido en un nivel discursivo, y que han tenido un desarrollo desigual en el nivel nacional.

2) Chile. Uno de los casos más referidos en los análisis acerca de las transformaciones recientes de la educación superior es el chileno. Durante la década de los ochenta se sentarían las bases de la más radical de las redefiniciones en el ámbito educativo superior latinoamericano. Así durante los primeros años de dicha década el gobierno militar ordenaría: 1) la diversificación institucional en un sistema vertical de tres niveles, universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, (las dos universidades nacionales verían redefinidas sus sedes regionales en siete universidades públicas regionales, cinco institutos profesionales y dos Academias Superiores de Ciencias Pedagógicas); 2) la diversificación de las modalidades de financiamiento, (cuotas de los servicios de las propias instituciones acompañadas de créditos estudiantiles, aportes fiscales a las instituciones con base en el desempeño de sus estudiantes); 3) la liberalización de las reglas para la creación de nuevas instituciones (COX, 1993).

A la vuelta a la democracia en 1990, el nuevo gobierno recibía, además de la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE), un sistema educativo superior que, de acuerdo con los análisis comparativos, había transitado a un esquema de coordinación basado en "...dispositivos de autorregulación, con incidencia de mecanismos relativamente desregulados del mercado, escasa intervención por parte del Estado y un modelo diversificado de financiamiento de las universidades públicas". (BRUNNER, et el., 1994). Bajo un esquema de "continuidad con reformas", el nuevo régimen creó una Comisión de Estudio y el Çonsejo Superior de Educación encargados respectivamente de la modificación de algunos aspectos legales conforme a los principios de calidad, equidad y eficiencia, y de la acreditación de las instituciones. Un nuevo proyecto de reforma a la LOCE en 1994, planteaba la consolidación de los principios esenciales de dicha ley e introducía dos elementos, la obligación de las instituciones públicas y privadas de dar cuenta de sus actividades y la instauración de un régimen permanente de evaluación de la calidad administrado por el Consejo Superior de Evaluación.

3) Argentina. Luego del régimen militar impuesto en 1976, la democracia argentina sería restaurada en 1983. Los saldos de la dictadura arrojaban en la educación superior -además de un sensible debilitamiento académico en diversos campos del conocimiento- un "control sin innovaciones" (KROTSCH, 1995) caracterizado por la disminución de la matrícula estudiantil y el número de profesores, así como por una serie de medidas restrictivas tales como los exámenes de ingreso y el cobro de cuotas a los estudiantes. La restauración democrática de 1983 implicaría para el ámbito educativo superior argentino, el restablecimiento del esquema colegiado de gobierno en las instituciones universitarias, la restauración del acceso irrestricto de los estudiantes, así como la gratuidad de la enseñanza. (BALÁN, 1993).

Un nuevo gobierno impulsaría a partir de 1989 la estrategia de modernización ya presente en otras latitudes de la región. Bajo un intenso debate, se implantaría un segundo conjunto de reformas que giraban en torno al régimen financiero de las universidades (implantación de cuotas en los estudios de grado y el estímulo a las instituciones para buscar fuentes alternativas de financiamiento) y a la implantación de mecanismos de evaluación (COX, 1993).

A partir de 1993, las reformas en el sector han incluído diversas medidas políticas y burocráticas, la creación de la Secretaría de Política Universitaria dependiente del Ministerio de Cultura y Educación; la flexibilización del régimen salarial de los docentes; el decreto de autonomía institucional y académica para las universidades privadas que cumplan 15 años; la creación de los Consejos Regionales de Planificación Universitaria Regional; y la presentación de proyectos de reformas legislativas sobre el sistema educativo superior y sobre el régimen financiero (incluye formas de coordinación estatal y del mercado). En el ámbito de la coordinación global del conjunto educativo superior y de la evaluación, es pertinente señalar la integración de los diversos niveles en un solo sistema y la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (BRUNNER et. al., 1994, MARQUÍS, 1994).

4) Brasil. En 1985 los regímenes militares en Brasil cederían su lugar a un nuevo gobierno democrático. En tal sentido, iniciaba un proceso de transición el cual ejercería un gran influjo en el ámbito educativo superior (KLEIN, 1993). Así, el artículo 207 de la Constitución de 1988 garantizaría la autonomía de las universidades en cuanto a sus funciones didáctico-científicas; administrativas y de gestión financiera y patrimonial. El proceso de reglamentación no obstante, implicaría la presentación de diversos proyectos que, hasta 1993, confirmaban la dificultad para concretar los principios autonómicos plasmados en el nuevo texto constitucional. El proyecto de Ley de 1992 preveía entre otros temas la incoporación de criterios mixtos de financiamiento por fórmula y por resultados, señalando además la creación de un sistema nacional de evaluación (BRUNNER et. al., 1994). El proyecto correspondiente a 1993 (Anteproyecto de Ley que fija las Directrices y Bases de la Educación Nacional no. 1.258-C de 13 de maio de 1993) señalaba a su vez, la libertad de las universidades para "...establecer sus objetivos, organizando la enseñanza, la investigación y la extensión sin ninguna restriccion doctrinaria, ideológica o política; definir líneas de investigación..." (ALBUQUERQUE, 1994). Tal documento planteaba además la plena libertad de las universidades para organizarse internamente y para gestionar sus recursos financieros.

5) Colombia. A partir de 1980 se inicia en este país un proceso de reforma a la educación superior, el cual habría de propiciar una amplia diferenciación institucional, así como la expansión de las instituciones privadas (BRUNNER et al., 1994). Sin embargo, es en 1993 -con la Ley

30 del 29 de diciembre de 1993- que se establece el marco legal vigente (OROZCO, 1995). En dicho ordenamiento queda reconocido el carácter autónomo de las instituciones universitarias públicas, cuyos consejos superiores y, de acuerdo con sus estatutos particulares, designan de manera interna a sus rectores. Las instituciones constituyen, en tal sentido, entes autónomos vinculados al órgano educativo de la administración pública en lo relativo a las políticas y la planeación del sector.

La evaluación y la inspección del conjunto educativo superior -de acuerdo con el marco legal - es una atribución del presidente de la República, quien puede delegar su ejercicio en el ministro del ramo. En esta tarea tiene funciones de asesoría el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), que es el organismo rector de la educación superior (la secretaría técnica de este organismo es el Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior ICFES). Se habla en tal sentido, de una coordinación estatal "a distancia". (OROZCO, 1995). Es conveniente señalar que está en proceso de implantación un esquema de acreditación institucional -a través de la creación de un Consejo Nacional de Acreditación- mismo que tiende a la consecución de objetivos de calidad. (BRUNNER et al., 1994).

6) Costa Rica. Una de las reformas surgidas del ámbito institucional es la costarricense. Bajo una relación de armonía con el gobierno, el conjunto educativo superior de tal país experimentó durante los ochenta un creciente proceso de expansión del sector privado, el cual contribuyó a la conformación de un nuevo esquema de coordinación entre las instituciones y el gobierno (TIERNEY, 1995).

En tal sentido, un acuerdo signado en 1988 entre los rectores de las universidades oficiales comprometió al gobierno a mantener sus montos de financiación y a las propias instituciones a generar recursos alternativos. A partir de tal experiencia y luego de una serie de reformas sobre la organización administrativa, las carreras y el cumplimiento de sus compromisos, el acuerdo sería extendido para un nuevo período de cuatro años (FISHEL, 1999).

El Banco Mundial y la UNESCO frente a las políticas y el gobierno de la educación superior

La influyente presencia de entidades financieras o políticas en la región, tales como el Banco Mundial, el FMI, la UNESCO o la OCDE en el caso mexicano, obliga a considerar sus interpretaciones en torno a la temática de la política de la educación superior en América Latina. Tomando en cuenta el peso relativo del Banco Mundial y de la UNESCO en la conformación de las políticas de educación en los diversos países de la región, se presentan aquí sus principales planteamientos.

1) Banco Mundial. Desde una perspectiva de funcionalidad económica, el Banco Mundial plantea los temas de política y gobierno como cuestiones de carácter eminentemente técnico. Entre las estrategias de reforma de la educación superior, propuestas por tal organismo (BANCO MUNDIAL, 1995) se incluye la referente a la redefinición de la función de gobierno en la enseñanza superior. En los países en desarrollo -según el BM- el grado de participación del gobierno en la educación del tercer nivel "ha excedido con creces lo que se considera económicamente eficiente". En tal sentido, señala el BM, es preciso realizar cambios profundos en la relación entre los gobiernos y las instituciones de educación superior, así como expandir las funciones del sector privado. Según el BM, las tendencias apuntan hacia una menor presencia del gobierno en el control directo de la educación superior y a la redefinición de de su papel como un promotor de un "ambiente de políticas favorable para las instituciones públicas y privadas". En suma, tal organismo propone las siguientes premisas:
a) un marco coherente de políticas; (marco jurídico, planificación a largo plazo, organismos independientes de fiscalización)
b) apoyo con incentivos e instrumentos orientados al mercado para aplicar las políticas; (participar en la reorientación de las matrículas y el mercado a través de apoyos directos a los estudiantes)
c) una mayor autonomía administrativa y responsabilidad de las instituciones públicas ("La autonomía resulta ser en gran medida un concepto vacío mientras las instituciones dependan de una fuente única de financiamiento fiscal").

Otro importante documento (WINKLER, 1994) plantea el tema de la gestión en términos de su eficiencia interna y externa. Para mejorar la eficiencia interna en la educación superior latinoamericana se requiere aplicar sistemas de información gerencial a los flujos de estudiantes y de recursos para poder evaluar costos y productividad; introducir criterios de desempeño en la asignación de recursos entre las unidades de cada institución; y establecer mecanismos para la evaluación del desempeño de los programas y entrenar a los administradores universitarios. Entre las restricciones actuales para una mejor eficiencia se incluyen, el predominio de criterios políticos sobre criterios de desempeño; el énfasis en la autonomía universitaria como oposición a las directrices del gobierno; la carencia de carreras en administración universitaria; y falta de normas en medidas de eficiencia. Entre las estrategias señaladas por Winkler para tratar los problemas de eficiencia y equidad, se incluyen los programas de evaluación entre colegas, criterios de desempeño para la asignación de recursos y políticas que traten equitativamente a instituciones públicas y privadas, y asistencia técnica regional para mejorar la calidad y la eficiencia administrativa.

2) UNESCO. Los temas de política y gobierno de la educación superior están enmarcados en el concepto de pertinencia. Según dicho organismo (1995), la gestión de la educación superior tiene como requisito una adecuada relación de dicho ámbito con el Estado y la sociedad (incluyendo el mundo del trabajo). Así, han de prevalecer "relaciones bien organizadas" entre la educación superior y el Estado, como condición para la reforma y desarrollo de la educación superior. Para la UNESCO la definición de las normas generales y del marco financiero en que se desenvuelven las instituciones de educación superior, es una tarea del Estado y en especial del poder legislativo.

El cumplimiento de objetivos de calidad y responsabilidad en la dirección y gestión de las instituciones de educación superior, tiene como condición indispensable que la relación entre el Estado y la educación superior esté fundada en principios claros. En tal sentido, han de predominar criterios de libertad académica y autonomía institucional. En cuanto al primero, señala que la libertad de enseñanza es una condición sine qua non para la existencia y el funcionamiento de las instituciones de educación superior y, en cuanto al segundo propugna que, para que los centros tanto públicos como privados puedan cumplir con las funciones creadoras, de reflexión y crítica de la sociedad, requieren de una adecuada autonomía institucional estatutaria.

Aunque lo anterior no impide que la UNESCO señale la importancia de que las instituciones deben cumplir sus funciones bajo principios de responsabilidad, eficacia y eficiencia, dicho organismo plantea en forma clara que los criterios de evaluación y medición de la calidad no deben propiciar un "control externo exagerado, ni...un modo de limitar la financiación pública". Se trata de que tales principios permitan a la enseñanza superior contribuir a su propia mejora. Tanto al nivel del conjunto, como de las propias instituciones, se requiere incorporar mecanismos y sistemas de información, así como de perfeccionamiento en los procesos de selección, evaluación, formación y desarrollo de

quienes participan en la gestión.

Perspectivas de las políticas y el gobierno de la educación superior

Al analizar los diversos diagnósticos y las perspectivas de los trabajos sobre la educación superior en América Latina, es posible encontrar una coincidencia central en la necesidad de redefinir la estructura y los procesos que confluyen en el campo de las políticas y el gobierno. Las propuestas para realizar tal redefinición sin embargo, distan de coincidir y, mientras algunos sectores proclaman que los mecanismos de coordinación de la educación superior han de incorporarse a las dinámicas de los diferentes mercados, o que los esquemas de gestión institucional deben ser reformulados conforme a los criterios gerenciales de la administración empresarial, otros sectores reclaman formas de coordinación y de gestión autónomas, emanadas de las propias prácticas académicas institucionales.

Puede hablarse en tal sentido, de una doble tensión de los esquemas tradicionales de gestión; por un lado, frente a las tendencias de funcionalidad y eficiencia económicas que vienen imponiendo los procesos de modernización y, por otro frente a las demandas de una mayor autonomía de las instituciones de educación superior, así como de una mayor democratización en la construcción y ejecución de las decisiones.

a) En el tema de las políticas y el gobierno de la educación superior la variable relacionada con la dimensión política -en sus niveles global e institucional- tiene una especial significación. Los procesos de transición política y de democratización en América Latina y el Caribe, demandan la existencia de mecanismos eficaces de consenso y legitimación. Hasta ahora estos mecanismos han resultado deficientes y los cambios que se han impuesto de manera vertical han encontrado serias dificultades para su implantación. En los conjuntos de educación superior de la región se perciben asimismo, las tensiones entre los esquemas políticos de corte autoritario y los de transición.

b) Los procesos de diferenciación y diversificación que de manera creciente se han venido imponiendo en la mayoría de los países que conforman la región, constituyen una importante demanda para el tema aquí abordado. La creciente complejidad de los conjuntos de educación superior requiere de una mejor y efectiva respuesta en términos de su coordinación tanto en el nivel global, como en el nivel de las instituciones. En las tareas de coordinación general de los sistemas de educación superior es muy importante considerar e involucrar a las instituciones privadas en el sector, mismas que contribuyen de manera indiscutible en una función pública de primer orden.

c) Un factor crítico en el sector de la educación superior, tanto en el nivel del sistema como en el institucional, es el relativo a sus formas de vinculación con el gobierno. Aunque el discurso hegemónico indica tendencias hacia la desregulación gubernamental de la educación superior, los hechos han evidenciado de manera paradójica una mayor dependencia de la educación superior ante los poderes político y económico. El surgimiento de mecanismos intermedios de coordinación -idealmente creados para la construcción conjunta de proyectos- puede derivar en complejos político/burocráticos que entorpezcan aún más la conducción de la educación superior.

d) En el nivel institucional las demandas hacia la construcción e implantación de las políticas, así como en relación al gobierno son variadas. Se requiere generar e impulsar un mayor grado de pertinencia y adaptabilidad ante las complejas condiciones políticas, económicas y sociales de la región. Se requieren estructuras y procesos de gobierno flexibles y eficientes, estrechamente relacionadas con las demandas que le plantea la academia a sus órganos directivos.

Para concluir es posible sostener que la redefinición de las políticas y el gobierno de la educación superior en América Latina no se realizará en forma orquestada o unitaria ni conforme a un modelo exclusivo. Durante los próximos años hemos de asistir a ejercicios complejos y paulatinos en el rediseño de las políticas y del gobierno de la educación superior. Se deberá responder a los retos que enfrentan los sistemas de educación superior en materia social, incluyendo la demanda de numerosos sectores hoy excluídos y las demandas específicas de los empleadores. Resulta altamente previsible que en materia política, la educación superior habrá de seguir respondiendo a las presiones gubernamentales por generar mejores resultados de costo/beneficio en términos sociales y políticos. En ese mismo sentido, la variable económica ha de seguir desempeñando un papel muy importante en la definición de las politicas y el ejercicio del gobierno y es posible que los sistemas de educación superior de la región continúen enfrentando un contexto de limitaciones financieras y una profundización de la brecha internacional en materia tecnológica. Los esfuerzos para mejorar el ámbito universitario de la región corresponden en primera instancia a las propias instituciones y a sus actores. Sin embargo, sólo con el concurso y la efectiva voluntad de los gobiernos nacionales, así como de los organismos de coordinación internacional será posible proyectar hacia el futuro la educación superior de América Latina de una manera exitosa.

Note: 1. Investigador Titular del Centro de Estudios sobre la Universidad (Universidad Nacional Autónoma de México); Visiting Scholar en el Institute for Latin American Studies (University of Texas at Austin)

Bibliografía

ALBUQUERQUE M. de Lourdes (1994), "Vinte e Cinco Anos de Reforma Universitária, un balanço, en M. Acosta, (Org.) Universidade No MERCOSUL, condicionantes e desafios, Sao Paolo, Cortez,

ALTBACH Philip (1999), "Patterns in Higher Education Development", en P. Altbach, Robert Berdahl y Patricia Gumport (eds.), American Higher Education in the Twenty-first Century. Social, Political, and Economic Challenges, Baltimore-Londres, Johns Hopkins University Press.

BALÁN Jorge (1993), "Políticas de financiamiento y gobierno de las universidades nacionales bajo un régimen democrático, Argentina 1983-1992", en H. Courard (ed.) Políticas comparadas de educación superior en América Latina, Santiago (Chile), FLACSO.

BALDRIDGE J.V. et al. (1991), "Alternative Models of Governance in Higher Education, en Organization and Governance in Higher Education, an ASHE Reader, Masssachusetts, Ginn Press.

BANCO MUNDIAL (1995), Educación Superior, las lecciones de la experiencia, Washington, DC, Banco Mundial.

BEST COPY AVAILABLE

BRUNNER José J. et al. (1994), "Educación superior en América Latina, Una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000". Trabajo final del Proyecto de políticas comparadas de educación superior, Buenos Aires, CEDES (CEDES/108, Serie Educación Superior).

BRUNNER José J. (1994), "Educación Superior en América Latina, Coordinación, Financiamiento y Evaluación", en C. Marquis (comp.), Evaluación Univesritaria en el Mercosur, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación.

CARNOY Martin (1989), "Democratización y burocratización en las universidades modernas", en M . Barquín y C. Ornelas (coords.), Superación académica y reforma universitaria, México, UNAM.

CASANOVA CARDIEL Hugo (1999), "Gobierno universitario. Perspectivas de análisis", en H. Casanova y R. Rodríguez (coords.), Universidad Contemporánea 2. Política y gobierno, México, UNAM-M. A. Porrúa.

CASANOVA CARDIEL Hugo (1995), Planeación universitaria en México. La administración pública y la UNAM (1970-1976), México, UNAM-CESU.

CLARK Burton (1983), The Higher Education System, Academic Organization in Cross-National Perspective, Berkeley, University of California Press.

COURARD Hernán (1993), Políticas comparadas de educación superior en América Latina, Santiago (Chile), FLACSO.

COX Cristián (1993), "Políticas de Educación Superior, Categorías para su análisis", en H. Courard (ed.), Políticas comparadas de educación superior en América Latina, Santiago (Chile), FLACSO.

DÍAZ BARRIGA Angel., CASANOVA Hugo, et al. (1996), "Financiamiento y Gestión en América Latina", (Documento Central de la Comisión 3) Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, La Habana, UNESCO-CRESALC.

FISCHEL Astrid (1999), "Universidad y desarrollo. Una visión desde Costa Rica", en H. Casanova y R. Rodríguez (coords.), Universidad Contemporánea...

GARCÍA Guadilla Carmen (1994), "Identificaçao das mudanças no discurso sobre a universidade latino-americana", en V. Paiva, M.j. Warde (orgs.), Dilems do ensino superior na América Latina, Campinas, Sp, Papirus

GUMPORT PATRICIA y SPORN B. (1999), "Institutional Adaptation, Demands for Management Reform and University Administration", en PETERSON M. W. et al. (eds.), ASHE Reader on Planning and Institutional Research, Massachusetts, Pearson Custom Publishing.

HARMAN G. (1992), "Governance, Administration and Finance", en B. Clark y G. Neave (eds.), The Encyclopedia of Higher Education, Vol. 3, Londres, Pergamon Press.

KENT Rollin (comp.) (1996), Los temas críticos de la educación superior en América Latina. Estudios comparativos, México, FCE-FLACSO-UAA.

KENT Rollin (1998), "Higher Education Reform in Mexico, The Evolving Agenda in the 1990s", en J. Balán, R. Kent y J. C. Navarro, Higher Education in Latin American Reform, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

KENT Rollin y DE VRIES W. (1994), "Evaluación y financiamiento de la educación superior en México", Universidad Futura, Vol. 5, No. 15.

KLEIN Lucia (1993), "Política y políticas de enseñanza en Brasil, 1970-1990", en H. Courard, op. cit.

KROTSCH Pedro (1995), "La emergencia del Estado evaluador, el sistema universitario argentino y el surgimiento de la institución", en J. E. Esquivel, La universidad hoy y mañana, perspectivas latinoamericanas, México, ANUIES-UNAM.

MARQUÍS Carlos (1994), "Análisis de algunas experiencias de evaluación de la calidad en las universidades argentinas", en C. Marquis, Evaluación universitaria en el Mercosur, Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.

MOLLIS MARCELA y BENSIMON E. (1999), "Crisis, calidad y evaluación de la educación superior desde una perspectiva comparada, Argentina y Estados Unidos", en H. Casanova y R. Rodríguez (coords.), Universidad Contemporánea 2. Política y gobierno, México, UNAM-M. A. Porrúa.

NEAVE Guy y VAN VUGHT F. (1994), Government and Higher Education Relationships Across Three Continents, Oxford, Pergamon.

OROZCO L. E. (1995), Fundamento y arquitectónica de una propuesta de reforma de la educaión superior. Caso Colombia", en J. E. Esquivel, (coord.), La universidad hoy y mañana: perspectivas latinoamericanas, México, ANUIES-UNAM.

PÉREZ LINDO A. (1994), "Alcances y límites de la evaluación institucional de las universidades en Argentina", en C. Marquis (comp.), Evaluación universitaria en el Mercosur, Buenos Aires, Ministerio de Educación y Cultura.

RAVENTÓS Francesc (1990) Metodología comparativa y pedagogía comparada, Barcelona, Ed. Boixareu Universitaria.

RHOADES G. (1992), "Governance, Models", en B. Clark y G. Neave (eds.), The Encyclopedia of Higher Education. Analytical Perspectives, v. 1, Oxford, Pergamon Press.

RIBEIRO Eunice (1996), "Introducción. Los estudios comparativos de la educación superior en América Latina", en R. Kent (comp.), Los temas críticos de la educación superior en América Latina. Estudios comparativos, México, FCE, FLACSO, UAA.

RODRÍGUEZ Roberto (1995), ¿A dónde va la universidad latinoamericana?, en J. E. Esquivel, La universidad hoy y mañana. Perspectivas latinoamericanas, México, UNAM-CESU.

RODRÍGUEZ Roberto (1999), Educación superior y desigualdad social. El caso de la UNAM, México, UNAM-UDUAL (en prensa).

TIERNEY W. (1991), "Symbolism and Presidential Perceptions of Leadership", en M. Peterson (ed.), Organization and Governance in Higher Education. An ASHE Reader, Massachusetts, Ginn Press.

TIERNEY W. (1995), "La privatización y la educación superior pública en Costa Rica", Universidad Futura, Vol. 6, México.

UNESCO (1995), Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior. UNESCO, París.

VAN VUGHT F. A. (1988), "A New Autonomy in European Higher Education? An Exploration and Analysis of the Strategy of Self-Regulation in Higher Education Governance", en International Journal of Institutional Management in Higher Education, Vol. 12, No. 1.

WINKLER D. (1994), La educación superior en América Latina, cuestiones sobre eficiencia y equidad, Washington, DC, Banco Mundial.